

# L'espace, facteur d'intégration pour la gestion de la sécurité en Europe ?

HORS DOSSIER

Ouvrant de nouveaux champs d'intégration aussi bien en matière de recherche et de haute technologie que dans le domaine de la sécurité, la politique spatiale est susceptible d'enrichir le projet européen. Si l'espace reste bien l'apanage des nations, on observe, en effet, dans ce domaine, la lente émergence d'un processus de gouvernance européenne, notamment grâce à l'élaboration de programmes communs tels que Galileo et GMES.

Par **Bertrand de MONTLUC** et **Florent PERACHE** (1)

L'intégration européenne ne suit aucune trajectoire préconçue : les échecs des référendums français et néerlandais sur la Constitution européenne ont souligné la nature à la fois imprévisible et incrémentale de ce processus. Dépourvue de grands desseins et abandonnée à sa dynamique essai – erreur, l'Union européenne (UE) est à nouveau en quête de sa propre relance. Pour lui permettre de rebondir, il est nécessaire d'identifier les domaines d'action publique dans lesquels l'Union pourrait s'illustrer aux yeux des citoyens : à défaut d'une véritable légitimité par les *inputs* (électorale, par les urnes), elle est pour l'instant condamnée à faire la preuve de sa capacité de gestion et de son efficacité, c'est-à-dire à préserver sa légitimité par les *outputs* (2). Dans cette perspective, la politique spatiale est susceptible d'enrichir le projet européen,

ouvrant de nouveaux champs d'intégration aussi bien en matière de recherche et de haute technologie que dans le domaine de la sécurité. C'est ce dernier point que nous souhaitons étudier ici plus précisément : tout en restant marqué par des enjeux de souveraineté nationale, l'espace constitue-t-il un facteur d'intégration pour la gestion de la sécurité en Europe ? Avant d'esquisser un panorama des principales initiatives lancées au niveau régional, il s'agit tout d'abord de souligner

(1) Florent Perache est diplômé de l'Institut d'études politiques, il a effectué cette étude sous la direction de Bertrand de Montluc, conseiller au Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères (Paris, France). Cette recherche n'engage que leurs auteurs.

(2) Fritz Schappe, *Gouverner l'Europe*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2000, p. 20.

l'importance croissante des moyens spatiaux pour la mise en œuvre des politiques de défense.

### L'IMPORTANCE DES MOYENS SPATIAUX POUR LA DÉFENSE

Plusieurs Etats européens ont cherché jusqu'à présent à développer des programmes spatiaux militaires, sans toutefois rivaliser avec les ambitions américaines dans ce domaine. La France, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni se sont ainsi dotés de moyens spatiaux d'observation et/ou de télécommunications afin de renforcer leur système de force C3R (commandement, communication, conduite des opérations, renseignement). L'Allemagne, qui investit faiblement dans l'espace militaire, a également développé un programme d'observation radar baptisé SAR-Lupe. C'est l'engagement français qui a été le plus significatif en matière d'espace militaire. Il s'est notamment traduit par l'élaboration de programmes clés tels qu'Hélios et Syracuse, et par le lancement de plusieurs programmes d'étude amont (PEA) démonstrateurs, tels que le système d'écoute Essaim et le système d'alerte avancée Spirale (3). Ces programmes s'accompagnent également d'une consolidation de la base industrielle et technologique de défense (BITD), en partenariat avec les acteurs privés du secteur (soutien des activités de R&T, financement de certaines infrastructures).

Ces initiatives nationales répondent à de nouveaux besoins en matière de sécurité et de défense. Les systèmes spatiaux se sont peu à peu imposés comme de véritables multiplicateurs de force et accélérateurs de décision. Ils jouent désormais un rôle déterminant, aussi bien dans la perception globale des risques et des menaces, que dans la planification et la coordination des opérations de gestion de crises. En effet, au-delà de leur capacité à véhiculer l'information en situation de conflit, les moyens spatiaux permettent d'intervenir à temps et de façon proportionnée à la menace, en facilitant la préparation des interventions militaires. Ils sont ainsi susceptibles de participer à une pluralité de missions (surveillance, renseignement, alerte avancée, alerte rapide, repérage de cibles, guidage de missiles, etc.) que nulle autre technologie ne peut prendre en charge à une telle échelle et dans de telles conditions, les satellites étant affranchis des souverainetés du milieu aérien. La première guerre du Golfe et les conflits récents, notamment au Kosovo et en Irak, ont démontré l'importance des moyens spatiaux pour les forces armées. Au cours de ces conflits, la dépendance à l'égard des moyens de navigation, de communication et d'observation des Etats-Unis a été ressentie de manière particulièrement aiguë. Face à la démarche américaine de *space dominance*, certains experts ont invité les Etats membres de l'Union européenne à combler leurs lacunes dans le domaine de l'espace militaire. Ces

recommandations, qui apparaissent notamment dans le Plan d'action européen sur les capacités (ECAP) (4), n'ont suscité qu'une faible réaction de la part des Etats et ne sont toujours pas inscrits à l'agenda de l'Agence européenne de défense. La poursuite d'une démarche capacitaire reste pourtant indispensable, afin de renforcer l'autonomie européenne, tout en permettant aux Etats membres de participer à des opérations alliées menées en coalition (5).

### MORCELLEMENT DES PROGRAMMES ET ÉCHECS DE COOPÉRATION BILATÉRALE

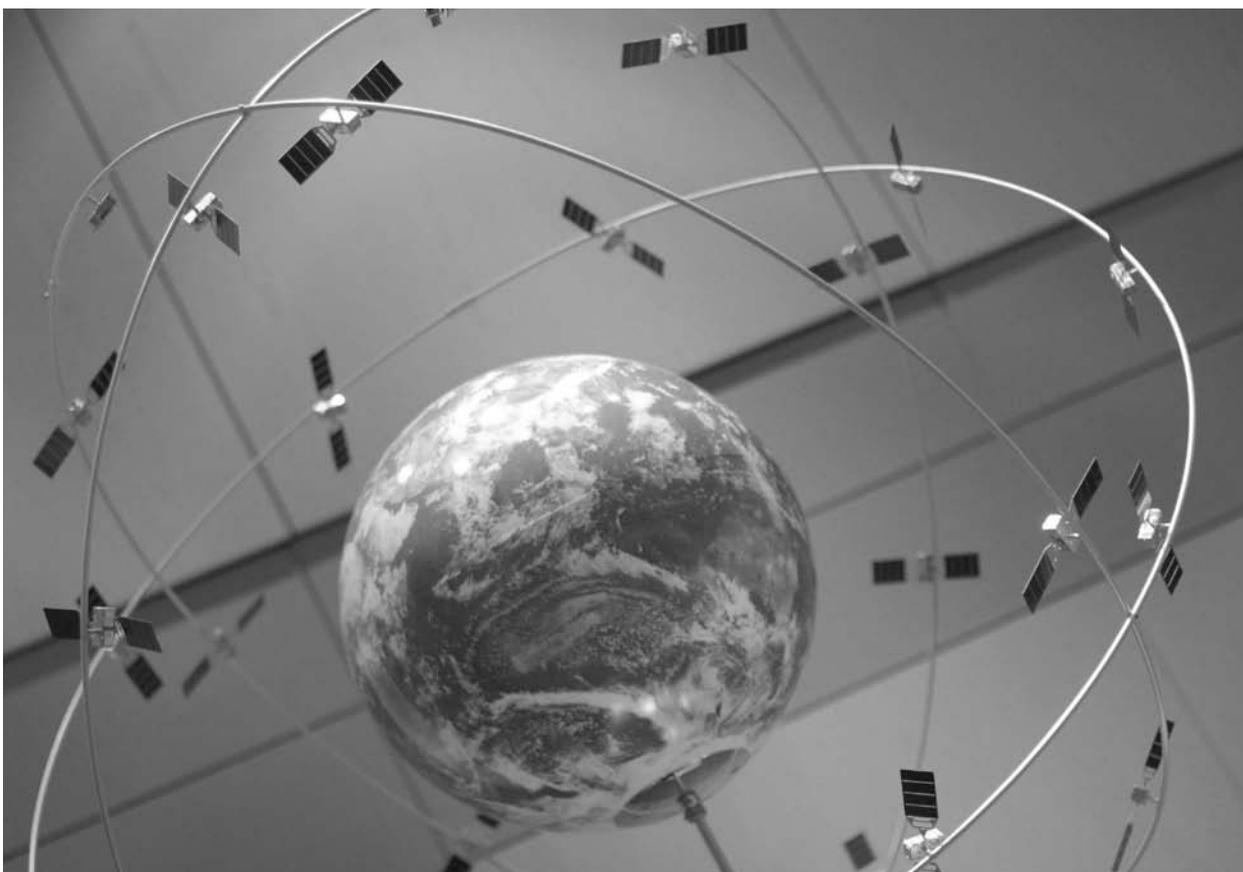
En Europe, les programmes spatiaux militaires restent très fragmentés (6). On distingue essentiellement des programmes nationaux en matière d'observation, à l'image de SAR-Lupe pour l'Allemagne, Xtar pour l'Espagne, Hélios pour la France ou encore Cosmo-Skymed pour l'Italie. Un partenariat international novateur avait été établi dans ce domaine pour la fabrication d'Hélios 1, qui avait permis à l'Italie, l'Espagne et la Belgique de participer à ce programme aux côtés de la France. Toutefois, ce niveau de coopération n'a pas été maintenu par la suite dans le cadre d'Hélios 2. Même si la composante sol de ce système repose sur une coopération tripartite, ce mode de gestion reste largement asymétrique : la France y participe en effet à hauteur de 95 %, tandis que la Belgique et l'Espagne n'en financent que 2,5 % chacune. En revanche, différents accords ont été établis ou sont en cours de négociations afin d'échanger des capacités avec l'Allemagne (SAR-Lupe) et l'Italie (Cosmo-Skymed) contre un droit de programmation des systèmes français Hélios 2 et Pléiades-HR. Dans le domaine des télécommunications, seuls quelques programmes nationaux ont été mis en œuvre, sans qu'aucune coopération n'ait pu voir le jour : il s'agit en substance de Sicral pour l'Italie, Syracuse pour la France, Satcom Bw pour l'Allemagne, Skynet pour le Royaume-Uni, Spainsat et Xtar-Eur pour l'Espagne. La France, l'Allemagne et l'Angleterre avaient étudié la faisabilité d'un système de télécommunication à trois. Cependant, le retrait de ses deux partenaires a finalement contraint la France à poursuivre seule le programme Syracuse. L'absence de coopération en matière de télécommunications spatiales militaires introduit une limite opérationnelle conséquente à la réalisation des missions de Petersberg dans le cadre de la PESC (7).

(3) (4) *Plan prospectif à 30 ans*, ministère de la Défense, Paris, juin 2005.

(5) Rapport du CSIS *European defense integration*, CSIS, Washington DC, octobre 2005.

(6) Etude Factéa-F. Louisin, *The future evolution of the European security & defense sector*, Paris, juin 2005.

(7) François Bujon de l'Estang, « Politique spatiale stratégique : le temps des décisions », *Le Monde*, 14 juin 2005, pp. 1-13.



© Tim Wegner/REA

Le programme Galileo illustre, à l'évidence, un engagement de l'Union européenne en faveur des activités spatiales. A la différence des deux autres systèmes existant à l'heure actuelle (le GPS américain et le Glonass russe), Galileo est un programme essentiellement civil, qui comporte toutefois des applications en matière de sécurité.

## LA POLITIQUE SPATIALE, NOUVELLE ÉTAPE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?

La dynamique d'eupéanisation amorcée dans le secteur spatial n'est pas neuve : un premier mouvement de convergence avait été initié dès les années soixante avec la création de l'ELDO et de l'ESRO, dont la fusion a donné naissance à l'Agence spatiale européenne (ESA) en 1975. Ce phénomène limité, mais persistant, a connu récemment une accélération grâce au renforcement des relations entre l'ESA, l'UE, les agences nationales et les principaux acteurs privés du secteur (industriels, fournisseurs de services). A l'échelle régionale, le pilotage de la politique spatiale s'effectue ainsi par le biais d'une pluralité d'instances, parfois informelles et majoritairement soutenues par les Etats (ESA, « *Space Council* », Commission européenne, *High Level Space Policy Group*, comités d'experts, etc.). Cependant, pour des raisons à la fois stratégiques et budgétaires, la définition d'une politique spatiale européenne intégrée se heurte aux doutes et aux réticences de nombreux Etats membres. Il faut, en effet, souligner que seule une minorité d'entre eux dispose actuellement de moyens spatiaux opérationnels. Ces écueils communautaires incitent à préserver la structure intergouvernementale de l'ESA, qui permet de mener des

programmes facultatifs et à géométrie variable. Ainsi, en raison des dissonances qui apparaissent fréquemment au sein de l'UE et de l'ESA, notamment en matière de politique industrielle, la rationalisation de l'effort spatial européen reste largement inachevée. Cette observation semble particulièrement juste en ce qui concerne les applications de sécurité et de défense (8). Néanmoins, l'émergence conflictuelle d'un processus de gouvernance européenne a commencé à porter ses fruits, notamment grâce à l'élaboration de programmes communs tels que Galileo et GMES.

Cette dynamique d'eupéanisation limitée s'inscrit dans un contexte particulier, celui d'une relative montée en puissance des institutions, des structures opérationnelles et des capacités militaires de l'UE. En dépit de divergences politiques prégnantes et difficilement surmontables, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et en particulier son volet défense (PESD), devient peu à peu opérationnelle. De son côté, la politique spatiale reste essentiellement consacrée aux activités civiles, qu'elles soient « utilitaires » (services publics et commerciaux), « basiques » (accès à l'espace, financement des infrastructures et soutien de la base

(8) Symposium international *Military space : questions in Europe*, AAAF, Port Marly 25 avril 2005, et Workshop de Wilton Park, *Space : key to Europe's security and defence capabilities ?*, UK, 7-9 septembre 2005.

industrielle) ou « inspirées » (activités scientifiques). Néanmoins, le concept de sécurité a été progressivement intégré dans les programmes spatiaux définis à l'échelle européenne. Il est donc nécessaire d'évaluer l'impact de telles initiatives à l'égard de la PESC, en considérant les exemples du Centre satellitaire de l'UE, du programme Galileo et de la future plate-forme GMES.

#### LE CENTRE SATELLITAIRE DE L'UE OU LES LIMITES DU PARTAGE DE L'INFORMATION SENSIBLE

Placé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 sous la responsabilité du Haut Représentant pour la PESC, le Centre satellitaire de l'UE (CSUE) constitue un outil intéressant pour le développement d'une politique spatiale européenne en matière de sécurité et de la défense. Le Centre satellitaire de Torrejón a pour mission d'acheter et d'interpréter des images satellitaires afin de transmettre des dossiers d'information à la demande des Etats membres de l'UE, de la Commission européenne, d'organisations internationales ou d'Etats tiers. Le CSUE ne dispose d'aucun système satellitaire propre, ni même de station de réception, mais se procure des images auprès d'entreprises commerciales ou d'opérateurs nationaux. Après sa création par le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), en 1991, le Centre satellitaire a permis de former des experts européens en photo-interprétation, notamment sur la base d'images fournies par les satellites européens (ERS de l'ESA), franco-belge – suédois (Spot), canadiens (Radarsat), américains (Landsat, Ikonos), russes (KVR), ou encore indiens (IRS). Les dossiers constitués sur la base de ces informations ont notamment pour objectifs de vérifier le respect des accords de désarmement et d'assurer le suivi de certaines crises. Déclaré pleinement opérationnel en 1997, trois fonctions essentielles lui ont été confiées : la surveillance générale (vérification de l'application des traités de désarmement, surveillance des zones de crises), le soutien aux missions de Petersberg, ainsi qu'une fonction de surveillance spécifique mise en œuvre dans des domaines précis (surveillance maritime, de l'environnement, etc.). Néanmoins, ne disposant que de faibles ressources budgétaires et techniques, ce centre reste relativement peu crédible aux yeux de ses utilisateurs potentiels. Par conséquent, cet organisme a été jusqu'à présent sous-utilisé. Il semble ainsi que les Etats membres sont « soit trop atlantistes pour souhaiter que [le CSUE] devienne l'instrument d'un renseignement européen indépendant, soit trop engagés dans une politique de renseignement national pour s'y intéresser. Ni les uns ni les autres ne veulent voir le centre prendre une réelle importance politique et stratégique. » (9)

(9) Laurence Nardon, « Les Européens ne sont pas démunis de moyens d'observation spatiale », *Le Débat Stratégique*, n° 44, mai 1999.

En plus du CSUE, le développement de nouvelles coopérations visant à la création de « pupitres communs » pour la réception de données satellitaires (à l'image du segment sol d'observation) pourrait permettre de renforcer les moyens de la PESD. Toutefois, aucune coopération dans le domaine de l'interprétation des données stratégiques n'est actuellement envisagée : le renseignement conserve une empreinte régaliennne incontournable à l'échelle européenne.

#### GALILEO, PROGRAMME PORTE-DRAPEAU DE L'UE DANS LE DOMAINE SPATIAL

Le programme Galileo illustre à l'évidence un engagement de l'Union européenne en faveur des activités spatiales. Dans le domaine de la navigation, seuls deux systèmes existent à l'heure actuelle : le GPS américain et le Glonass russe. Les deux sont financés et contrôlés par les autorités militaires de ces Etats. Cela pose un double problème de sécurité et de qualité, car ces autorités peuvent à tout moment stopper ou dégrader la précision du signal. Ceci peut potentiellement avoir des conséquences négatives dans de nombreux domaines militaires et civils, de plus en plus dépendants à l'égard des systèmes de navigation. C'est pourquoi les Européens se dotent actuellement d'un tel système opérationnel, de haut niveau et autonome. A la différence des systèmes GPS et Glonass, Galileo est un programme essentiellement civil, qui comporte toutefois des applications en matière de sécurité.

Parmi les cinq catégories de services que fournira Galileo, trois s'apparentent à des missions de puissance publique. Le premier, SOL (*Safety Of Life*), vise à offrir aux utilisateurs un signal d'intégrité. Ce service est indispensable aux activités telles que le transport aérien, pour lesquelles une interruption ou des défaillances de service, même de très courte durée, pourrait mettre des vies en péril. Le second, PRS (*Public Regulated Service*) sera réservé à des applications gouvernementales, sa continuité et sa fiabilité devant être garanties par une résistance au brouillage. Le troisième, SAR (*Search And Rescue*) prendra la suite du service de sauvetage fourni par le système Cospas-Sarsat. La quatrième catégorie de services offerte par Galileo est de nature commerciale. Le CS (*Commercial Service*) est destiné aux applications qui exigent un important niveau de précision et sera protégé par un code attribué à chaque client. Enfin, la cinquième catégorie s'apparente à un service universel gratuit : il s'agit de l'OS (*Open Service*). Face à la diversité des applications offertes par Galileo, une réflexion est actuellement menée afin de définir la relation entre acteurs privés et publics dans la gestion du système un fois qu'il sera opérationnel.

Comme le souligne André Lebeau, « Galileo est une expérience majeure, non qu'il comporte des difficultés techniques exceptionnelles ou que sa dimension financière soit sans précédent – elle est inférieure à ce qui fut nécessaire

*pour doter l'Europe des lanceurs Ariane – mais ses dimensions politique et stratégique sont sans commune mesure avec ce qui a précédé dans le domaine spatial en Europe.»* (10) De plus, Galileo est novateur dans le sens où il n'a pas été engagé *ab initio* par les agences nationales et européenne, mais dans le cadre de l'UE. Ce programme «hybride» mélange des fonds à la fois communautaires et intergouvernementaux, publics et privés, tout en visant à satisfaire des besoins institutionnels et commerciaux. Si Galileo reste un programme civil, à la fois dans ses objectifs et son mode de gestion, il sera amené à fournir des services utilisables par les Etats pour des tâches liées à la sécurité. Il possède ainsi une dimension stratégique, qui ne peut être négligée. Même si Galileo n'est pas un programme «dual» à proprement parler, il pourrait notamment servir de support à la mise en œuvre d'opérations de gestion de crises (déploiement synchronisé des forces, suivi des mouvements de troupes et de populations, aide à la gestion de la sécurité civile).

#### GMES : UN OUTIL EUROPÉEN POUR LA SURVEILLANCE DE L'ENVIRONNEMENT ET LA SÉCURITÉ ?

A l'heure actuelle, «*L'Homme est devenu le premier facteur d'érosion sur Terre, bien avant le vent, la pluie et les fleuves, et le principal agent de déforestation. (...) Cette pression environnementale constitue une source croissante d'insécurité, d'instabilité et de conflits.*» (11) Depuis le sommet de la Terre de Rio, en 1992, plus de deux cents traités et conventions ont été conclus en matière de protection de l'environnement. La nécessité de forger les outils d'une «écopolitique mondiale» (12) occupe désormais une place centrale dans les débats sur l'avenir de la politique spatiale en Europe.

L'initiative GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*) est au cœur de cette réflexion. Elle vise en effet à doter l'UE de moyens satellitaires pour la surveillance globale des risques environnementaux. Sur la scène internationale, GMES est ainsi susceptible de jouer un rôle intéressant dans la mise en œuvre des régimes internationaux liés à la préservation de l'environnement. Pour qu'un régime soit effectif, il faut en effet que les Etats qui y prennent part obéissent au principe de réciprocité : à ce titre, GMES constituerait un moyen efficace de vérification et d'évaluation de l'application des traités internationaux. Ainsi, l'enjeu de GMES est de mettre sur pied un instrument de régulation des biens publics

(10) André Lebeau, «Galileo : une ambition européenne», *Futuribles*, n° 294, février 2004, p. 51.

(11) José Achache, «GMES, un outil de gouvernance environnementale pour l'Europe», *Géoeconomie*, n° 20, hiver 2001-2002, p. 150.

(12) Marie Claude Smouts, *Forêts tropicales, jungle internationale – Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001.

mondiaux : en engageant un tel programme, l'UE pourrait, à terme, se poser en interlocuteur crédible auprès d'Etats tels que la Chine, l'Inde, la Russie ou d'autres Etats, à la fois victimes et responsables du réchauffement climatique. La signature du Partenariat Asie-Pacifique pour le développement propre et le climat, en juillet 2005, souligne la nécessité pour l'UE de reprendre l'initiative dans ce domaine, en développant une stratégie environnementale efficace, dotée d'instruments de gestion et d'évaluation opérationnels (13).

Le développement durable comme nouveau leitmotiv de la politique spatiale européenne doit toutefois être considéré avec prudence : GMES est plus un forum et un outil «facilitateur» visant à encourager la diffusion de l'information environnementale d'origine spatiale qu'un véritable programme de développement technologique. Par ailleurs, ce programme dépend, en grande partie, de moyens maîtrisés par les Etats membres, et ses enjeux demeurent hautement politiques.

#### UNE POLITIQUE PUBLIQUE PAR DÉFAUT

En conclusion, si l'espace reste bien l'apanage des nations, on observe la lente émergence d'un processus de gouvernance européenne dans ce domaine. Contrairement à la démarche américaine, ce processus n'obéit pas à une «vision» (14) gouvernementale unifiée préalable ; il reste essentiellement tiré par les programmes, plutôt que guidé par une volonté politique clairement établie. Dès lors, on assiste à la mise en place d'un dispositif de politique publique, faiblement institutionnalisé, doté de ressources budgétaires limitées et animé par une logique d'action *bottom-up*. La politique spatiale européenne qui se profile, véritable laboratoire de la construction européenne et des incertitudes qui la caractérisent, s'apparenterait à une solution *ad hoc*, une politique publique par défaut pilotée par des acteurs hétérogènes (agences nationales, ESA, Commission européenne, opérateurs industriels, etc.). L'Europe spatiale se trouve ainsi engagée dans un processus incrémental de convergence des programmes nationaux plus que d'intégration politique au sens strict. Cette tentative de rationalisation restera largement inachevée tant que les Etats membres n'auront pas eux-mêmes décidé de s'y engager de manière plus substantielle, en assumant les conséquences industrielles et institutionnelles de ce choix, notamment dans le domaine du partage de l'information sensible.

(13) Le Conseil «espace» conjoint UE-ESA dans sa session du 28 novembre 2005, a donné une impulsion au plan d'action GMES en soulignant son rôle de contribution au Système des systèmes mondiaux d'observation de la terre GEOSS.

(14) «Pete» Aldridge Jr., *A Journey to Inspire, Innovate and Discover*, Commission présidentielle sur la mise en œuvre de la politique spatiale américaine, The White House, Washington, 2004.